Le pouvoir des territoires – Essai sur l'interterritorialité
de Martin Vanier .- Economica Anthropos, 2008

Résumé

Débat sur l'interterritorialité : comment dépasser les logiques souverainistes des pouvoirs locaux et aller vers un monde où chaque territoire consacre plus d'efforts à ce qui se décide, se construit, se gère entre territoires qu'à l'intérieur de chacun d'eux pour lui-même. Les aspects sociaux, urbains, politiques, organisatifs et historiques du phénomène d'interterritorialisation sont étudiés.

Quatrième de couverture

Peut-on encore croire aux pouvoirs des territoires, de la commune à l'Europe, en passant par les intercommunalités, les départements, les régions, les États, alors que les sociétés s'en affranchissent de plus en plus dans les comportements individuels comme dans les aspirations collectives ? Quels nouveaux défis sont posés aux mondes politiques des territoires (élus, administrateurs et techniciens, citoyens) par la mobilité, les réseaux, la pluralité territoriale, l'étalement urbain, la mondialisation ? Comment faut-il concevoir désormais le rôle des territoires dans l'action publique, quelles qu'en soient les échelles, dans un monde qui a tant changé ?

En développant la thèse interterritoriale, cet essai apporte des réponses, tant théoriques que concrètes, scientifiques que politiques, qui interpellent tout le champ des sciences sociales, et au-delà, les citoyens territoriaux que nous sommes. Partant de constats critiques que chacun de nous peut faire, il renouvelle la pensée de l'espace géographique, notamment à travers la notion de tiers espace, fait le point de vingt ans de politiques territoriales en France, et esquisse l'agenda de l'interterritorialité en actes.

Extraits de la conclusion

L'hypothèse interterritoriale à l'origine de cet essai posait cinq questions qui ont chacune fait l'objet d'un chapitre, tous tendus vers l'enjeu politique du sujet.

La première question était celle des raisons sociales de l'interterritorialité, y compris leur expression économique. Y voir la source de l'interterritorialité est un postulat dont on pourrait débattre. Par où le monde change-t-il ? Pour saisir la pelote des mutations, on est parti de l'individu : son espace de vie, la contestation qu'on devrait y lire un bassin, les temporalités de ses pratiques sociales qui complexifient ses inscriptions spatiales. Le sujet n'est pas neuf, il travaille une bonne part de la sociologie contemporaine qui a fait de la mobilité son nouveau ressort. Mobilité qui ne fait pas bon ménage avec la fixité qui caractérise par nature le monde des institutions politiques territoriales. Ce chapitre se termine par le choc avéré dont le monde économique est le théâtre, entre des acteurs de plus en plus labiles et transgressifs, et des régulateurs en mal de coordination et de logique systémique.

La deuxième question était posée à cette étape historique de l'urbanisation qu'on appelle la périurbanisation. Pourquoi ce phénomène qui court depuis plus d'une génération en France, et depuis plus de deux ailleurs, fait-il l'objet du désespoir récurrent de l'action publique, commençant par l'impossibilité de le définir et de l'identifier ? La réponse proposée ici est que cette défaite permanente de l'aménagement et de l'urbanisme est un des syndromes les plus concrets de l'absence, ou du déficit, d'interterritorialité entre villes et campagnes. Le tiers espace est l'espace interterritorial quotidien produit irrépressiblement par la société urbaine telle que décrite par le premier chapitre, et la sévérité avec laquelle on le juge devrait surtout s'appliquer aux institutions territoriales incapables de le reconnaître. .....

La troisième question, centrale, interpellait le système politique dans ses territorialités et ses territorialisations, c'est-à-dire dans les façons dont il se construit par les territoires, et dont il exerce

ses pouvoirs à travers eux : pourquoi ces façons ne font-elles pas émerger les réponses organisationnelles et politiques dont les chapitres précédents ont montré la nécessité croissante ? En répondant par une dénonciation des formes prises par une sorte de sur-régime territorial, incluant la décentralisation, les politiques de territorialisation et la recomposition territoriale, c'est, au fond, de la culture politique d'une société et de ses élus qu'il s'est agi, en particulier de cet attachement de moins en moins tenable aux limites du territoire. .....

C'est pourquoi la quatrième question s'annonçait comme ne question pratique : l'interterritorialité, quel mode d'emploi ? Les partages de souveraineté territoriale ont commencé, à diverses échelles, dont on a tenté de dégager de nouvelles modalités, voire de nouvelles normes, pour l'action collective et les politiques publiques. .....

La cinquième question revenait précisément aux origines. Quand commence l'histoire de l'interterritorialité et que raconte-t-elle ? Cette histoire permet-elle de comprendre les trajectoires qui s'offrent à nous en la matière ? En répondant que l'interterritorialité a toujours l'âge de ses territoires, on s'évite toute dérive vers l'appel à une pseudo cause interterritoriale. Si les chapitres précédents ont pu laisser pointer des exigences qui y ressemblent, c'est toujours au regard d'un contexte précis, celui de la France actuelle des pouvoirs locaux, qui requiert une transformation interterritoriale qui lui soit propre. Et comme on ne part jamais d'une page blanche, les leçons du fédéralisme, a priori si étranger à la constitution française, ont semblé nécessaires pour contribuer à analyser ce qui pourrait s'affirmer comme la diagonale locale-planétaire des territoires de toutes échelles. Ce sera alors aux territoires, c'est-à-dire aux acteurs et organisations qui les font vivre, de trouver leur place dans ce nouveau complexe interterritorial, dont aucune prospective ne peut dire ce qu'il sera à coup sûr, mais dont on peut dire à coup sûr qu'il sera.

Ancienne par ses expressions, mais contemporaine par ses enjeux, proche et familière dans ses modalités, mais planétaire dans ses logiques, spatiale donc géographique par définition, mais politique par construction, d'apparence technocratique mais foncièrement sociale, l'interterritorialité méritait bien un essai. Pris dans un autre sens, celui-ci précède la transformation, réussie ou non. Puisse-t-elle être à l'ordre du jour. Quoi qu'il en soit, le débat - sinon le match - continue : ce livre veut y inviter, entre territoires, ceux des disciplines scientifiques, ceux des mondes professionnels, ceux des familles politiques et idéologiques, comme ceux des êtres géographiques et sociaux que nous sommes. Entre territoires, il y a encore tant à inventer !

Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité

Analyse critique par Florian Muzard

Mai 2008

Le management des territoires avait-il besoin d'un concept technocratique nouveau *a fortiori* aussi imprononçable ? A la lumière du titre de ce bref essai paru en janvier 2008 aux éditions Economica & Anthropos, signé par le géographe Martin Vanier, professeur à l'université Joseph Fourier de Grenoble, nous étions en droit de nous le demander. En refermant l'ouvrage à l'ambition interterritoriale affichée, force est de reconnaître, au regard des multiples pistes de réflexion et d'action qu'il ouvre, que notre défiance était sans fondement. Car, si nous pouvons diverger sur certaines analyses, si certains partis pris de l'auteur peuvent agacer (mais n'est-ce pas là le propre des manifestes puissants ?) nous ne pouvons que reconnaître la pertinence de l'objet foncièrement politique qui nous est présenté ; objet qui n'annonce pas la fin des territoires comme nous aurions pu l'attendre mais bien leur complète légitimation. De quoi s'agit-il en fait ? De prendre acte que la *"République et ses territoires"* selon la formulation de Laurent Davezies, ne prendra sa pleine mesure sans un investissement décisif en faveur de leur coopération multilatérale.

*
* *

I. Des limites aux territoires

Car, il faut le reconnaître, avec le recul d'un quart de siècle de décentralisation, le bilan territorial sur lequel s'accordent (ce qui n'est pas si fréquent) aussi bien le citoyen que l'expert, a de sérieuses raisons d'être contesté. Les échelons dont il est question, que l'on parle collectivités, intercommunalités ou territoires de projets, se sont multipliés dans l'illisibilité institutionnelle la plus complète et une perte d'efficacité en ligne, maintes fois dénoncée (le rapport d'Alain Lambert de décembre 2007 en étant à ce jour, le dernier exemple à charge). Pour s'en assurer, renchérit Martin Vanier, il n'y a qu'à considérer la carte des *"territoires vécus"*, exemple emblématique de canevas administratif pourtant novateur dont la finalité était d'adapter les frontières de l'action publique à la réalité socio-économique quotidienne des Français, pour observer les dérèglements qui sont à l'œuvre. Passons sur le fait que la notion de bassin d'emplois qui lui sert d'assise soit éventuellement contestable : pourquoi en effet le définir sur le double critère d'une ville-centre de 5 000 habitants et d'un seuil d'emploi rattaché fixé à 40 % pour en déterminer les communes limites ? En faisant insensiblement varier les curseurs, n'obtient-on pas une représentation radicalement différente ? Mais que dire de la distribution des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) censés rationaliser les règles d'aménagement par aire urbaine, ou de l'intercommunalité à fiscalité propre ? L'une comme l'autre dessinent des géographies non seulement en déphasage complet avec la carte des territoires vécus mais encore caractéristiques de son détournement, que l'on pense au nombre de SCoT défensifs ou à la prolifération des syndicats mixtes parallèlement à l'ambition revendiquée de simplification intercommunale.

Si les territoires connaissent tant de difficultés pour répondre aux besoins sociétaux, la cause en est peut-être au surinvestissement, au *"surrégime"* pour reprendre la terminologie de Martin Vanier, dont ils font l'objet. Que n'attend-on en effet des territoires (collectivités locales devenues territoriales, agglomérations, pays, territoires Leader, etc.) qu'ils ne doivent aujourd'hui résoudre ? Leur nombre semble de prime abord répondre à la diversité des

problématiques et des contextes territoriaux à gérer ou à administrer. Fausse bonne raison, rétorque Martin Vanier dans une critique aussi inspirée qu'éminemment polémique contre la décentralisation telle que *"concédée"* par l'Etat à ses provinces. L'auteur épingle tour à tour, trois des principes fondateurs de la libre administration locale (l'autonomie, la subsidiarité et la compétitivité) qui obèrent selon lui considérablement, les marges de manœuvre des acteurs territoriaux :

- l'autonomie financière d'abord, en raison du recul de la fiscalité locale et de l'aggravation du degré de dépendance des collectivités par rapport aux dotations de l'Etat ;
- le principe de subsidiarité ensuite (dont on apprend au passage, l'origine pontificale et l'usage arbitraire qui le gouvernait jadis), du fait qu'il présuppose l'existence d'un unique échelon d'action dit *"pertinent"*, bien souvent introuvable quand tous les échelons impliqués potentiellement le sont ;
- dernière en date, l'exigence de compétitivité assignée aux territoires qui, selon Martin Vanier, ambitionne une convergence discutable voire contre-productive entre une logique de rentabilité entrepreneuriale et la recherche de l'intérêt général.

Exemple-clé de la démonstration de l'auteur pour illustrer l'incapacité des territoires à s'emparer d'un objet spatial contemporain en pleine expansion : le mal nommé périurbain qui déborde de part en part les collectivités, les territoires et espaces (urbain *versus* rural) autant qu'il cristallise des griefs aussi tenaces (artificialisation des sols, énergétivore, vote extrémiste, etc.) que discutables (périmètre flottant, prégnance d'une pensée urbanistique anti-américaine, etc.). La thèse-force développée ici par l'auteur est que la société contemporaine est confrontée à une forme *"para-urbaine"* d'un type nouveau qu'il nomme *"tiers-espace"*. A l'instar du tiers-état, il s'agit peut-être davantage d'un processus de transformation ou d'hybridation qui est à l'œuvre (de paysages, d'institutions, de fonctions, etc.) que d'une sous-classe en l'occurrence spatiale, à l'état d'achèvement. De fait poursuit Martin Vanier, n'observe-t-on pas à une diversification toujours plus grande des activités résidentielles et productives dans le périurbain, l'émergence de nouvelles formes de partenariat et de gouvernance, la potentialité enfin de voir se concrétiser des cités-jardins réinventées ? Loin d'être une tentative, somme toute assez vaine de réhabilitation du fait périurbain, sa démonstration nous force à reconnaître qu'on est en présence d'un espace à fort enjeu mais aussi politiquement délaissé, voire en friche. Car s'il y a un acteur dominant dans le tiers-espace, c'est bien l'aménageur privé qu'il s'agisse de l'UNCMI (Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles) du SNAL (Syndicat National des Professionnels de l'Aménagement et du Lotissement) ou des grandes enseignes commerciales aux entrées de ville, au préjudice d'acteurs territoriaux ayant la légitimité politique et l'ingénierie appropriée pour intervenir efficacement ; c'est-à-dire, en capacité de créer les espaces publics, lycées, hôpitaux, parcs, etc. là où il n'y a pour l'heure que lotissements et zones d'activité concédées. Selon Martin Vanier, ce n'est pas un échelon territorial de plus qui aura raison de cet espace symptomatique de ce que la modernité produit de contraintes comme de besoins nouveaux, mais un exemple significatif, de l'intérêt véritable qu'il y a à reconnaître l'interterritorialité et tout mettre en œuvre pour la dynamiser.

II. Les territoires et leur débordement

De manière plus globale, l'auteur nous invite à repenser les territoires à l'aune des nouveaux comportements sociétaux, notamment l'individualisation des usages ou la tendance générale vers toujours plus de mobilité. Ceux-ci rendent compte d'une pratique des territoires de plus en plus *"à la carte"* que la carte des territoires parvient de moins en moins à saisir dans sa complexité (noria des déplacements domicile-travail, bi-résidentialité, horaires variables,

etc.). On s'accordera à reconnaître que les individus ne se sont pas pour autant mis à vivre *"entre"* les territoires mais qu'il leur est de plus en plus nécessaire d'arbitrer entre un peu de territorialité et un peu d'interterritorialité. Cette économie des flux en friction avec des territoires trop à l'étroit dans leur périmètre de compétence n'est-elle pas tout autant le fait de la mondialisation ? Caractérisée par une forte volatilité des investissements, un risque toujours présent de délocalisation ou une obsolescence accélérée des technologies, la mondialisation dans la lecture qu'en fait Martin Vanier, illustre parfaitement ce qu'est l'interterritorialité appliquée au secteur de l'économie. Par rapport à cette nouvelle donne socio-économique, c'est bien l'interterritorialité dans son expression politique, au sens de l'organisation et de la régulation, qui apparaît en retard. Dans la lignée de Jeremy Rifkin concernant la déterritorialisation grandissante des activités ou de Pierre Veltz et son travail sur l'économie des liens qui importe autant voire davantage que celles des lieux, Martin Vanier milite en faveur d'une politisation des réseaux. Celle-ci passe par l'alliance des territoires pour porter en commun des services publics et constituer un contre-pouvoir réel (impliquant pour le citoyen autant qu'il l'est déjà pour le consommateur), face aux grands opérateurs de réseaux téléphonique, électrique, haut débit, etc. Une fois encore, l'auteur insiste pour que la révolution soit tranquille. Si l'on vote demain sur les réseaux comme on le fait sur les territoires, la gouvernance n'aura pas pour autant raison des gouvernements constitués : l'interterritorialité définitivement ne saurait exister sans territoires.

III. Le pouvoir des territoires

Martin Vanier aussi bon pédagogue qu'il est fin tacticien, sait que ce n'est pas en s'attaquant à l'édifice institutionnel avec la morgue des modernes faisant table rase de l'existant, qu'il fera passer le message de l'interterritorialité. Il l'écrit avec raison. Si l'interterritorialité a eu des précédents historiques multiples (économie de comptoirs, diasporas, cosmopolitisme), elle connaît dans l'histoire récente des manifestations d'ores et déjà convaincantes même si c'est à cadre juridique et financier souvent contraint (coopérations métropolitaines entre des collectivités, territoires, agences d'urbanisme, de strates et de statuts différents ; dispositifs INTERREG en faveur de la coopération interrégionale, transnationale ou transfrontalière ; tentatives en cours de maîtrises d'ouvrage urbanistiques articulées de type interSCoT, etc.). Non sans une once de provocation, Martin Vanier ajoute que le cumul des mandats, loin d'être l'expression de la dérive démocratique maintes fois dénoncée, illustre relativement bien l'importance concédée par les élus eux-mêmes qu'il y a à agir à plusieurs échelles territoriales simultanément. En ligne de mire, il y a bien sûr tout l'enjeu du *"glocal"* maintenant bien connu des acteurs territoriaux, qui implique de penser globalement, d'agir localement et *vice versa* dans une logique constante d'itérations, mais aussi la nécessité de l'instituer sinon comme état, du moins comme processus. Et ce processus (respect du pluralisme territorial, application différenciée du droit positif en fonction des spécificités territoriales, renforcement du pouvoir de négociation des territoires dans le sens d'une responsabilité partagée) pourrait bien être de nature fédéraliste. Il ne s'agit rien moins pour Martin Vanier que de créer les conditions politiques d'un véritable partage des souverainetés. Qu'on ne se méprenne pas pour autant, et l'auteur a l'exemple de l'interSCoT de la Région Urbaine de Lyon à l'esprit, (lequel ne s'est imposé comme scène de recours et d'arbitrage que progressivement sur des engagements d'emblée peu contraignants), *"l'interterritorialité ne se décrète pas et certainement pas par l'institution"*. Elle passera certainement par la fixation de mandats interterritoriaux mais peut-être plus fondamentalement encore par la construction d'une nouvelle forme d'ingénierie. Et pour cause, l'articulation entre territoires, la création de dispositifs à géométrie variable d'alliances autour d'objectifs cibles impliquant par exemple l'agglomération et des pays périphériques, un partenariat en inter-régions, des coopérations

décentralisées, etc. nécessitera de faire appel à des professionnels de la médiation, de la négociation et de la diplomatie, métiers territoriaux qui restent presque totalement à inventer.

Ce n'est d'ailleurs pas autrement que Martin Vanier conçoit l'interterritorialité en devenir. Son essai ne se décline pas en mode d'emploi, il n'a même de sens qu'en tant qu'œuvre ouverte. Une fois démontré le manque de flexibilité dans le mécano institutionnel et ce qui relève pour lui des principes agissants d'une interterritorialité assumée, le géopoliticien des territoires qu'est Martin Vanier fait crédit à la prospective pour aider les parties prenantes à s'inscrire dans une démarche de projet collaborative. A titre de simulation *in abstracto*, il s'est d'ailleurs essayé à une mise en récit des futurs possibles de deux territoires en mal d'interterritorialité : la grande région urbaine complexe et l'interface territoriale. L'une et l'autre sont traversées par des flux multiples (ordures ménagères, électricité, fret, informations, navetteurs domicile-travail, etc.) impliquant qu'ils entrent en synergie pour les intégrer efficacement et en tirer profit en les transformant en ressources. Compte tenu du fait qu'elle devra s'adapter à un contexte évolutif et multi-acteurs, (conjoncture économique, normes environnementales, participation de la société civile, etc.) la prospective la plus adaptée selon Martin Vanier gagnera à adopter la veille, autrement dit l'intelligence territoriale, plutôt que les scénarios.

*
* *

Sur ce dernier point, nous serons peut-être moins catégorique mais l'essentiel n'est pas là. Martin Vanier, enseignant-chercheur en géographie, mais aussi ancien élu municipal, expert auprès de diverses collectivités locales et collaborateur de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), a mis à jour un enjeu essentiel pour les territoires et pour l'ensemble des disciplines professionnelles (élus, ingénierie, scientifiques, citoyens) qui gravitent autour d'eux : la nécessité d'une coopération multi-niveaux au-delà des frontières et hiérarchies *stricto sensu* administratives. Cet essai volontiers polémique et sans doute à bien des égards contestable (procès en règle du jacobinisme, thèse de l'incapacité du système institutionnel à s'auto-réformer, etc.) offre de manière convaincante une matière à penser d'une grande richesse et cela est inestimable. Au-delà des mots (le pays ou la communauté n'ont-ils pas à ce titre des doubles-sens locaux/globaux admirables ?) quand on aura traduit dans les actes, non pas le non-alignement des territoires mais leur libre association, notre république décentralisée ou plutôt territorialisée devrait s'en trouver régénérée.